

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pengadaan barang/jasa dimulai dari adanya transaksi pembelian dan penjualan barang di pasar secara langsung (tunai), kemudian berkembang kearah pembelian berjangka waktu pembayaran, dengan membuat dokumen pertanggungjawaban (pembeli dan penjual), dan pada akhirnya melalui pengadaan proses pelelangan. Dalam prosesnya pengadaan barang/jasa melibatkan beberapa pihak terkait sehingga perlu etika, norma dan prinsip pengadaan barang dan jasa untuk dapat mengatur atau dijadikan dasar penetapan kebijakan pengadaan barang/jasa.¹

Pengguna akan membuat daftar jumlah dan jenis barang yang dibutuhkan, yang selanjutnya akan diserahkan kepada penyedia barang agar mengajukan penawaran. Daftar barang yang disusun secara tertulis merupakan asal usul dokumen pembelian, sedangkan penawaran yang dibuat secara tertulis merupakan asal usul dokumen penawaran. Dengan meminta penawaran kepada beberapa penyedia barang, pengguna dapat memilih harga barang yang paling murah dengan kualitas yang sesuai spesifikasi barang. Hal ini merupakan cikal bakal pengadaan barang dengan cara lelang.²

Pengadaan barang/jasa Pemerintah di atur dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Dalam Pasal 1 angka 1 Perpres Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa. Pengadaan

¹ Adrian Sutedi, 2008, *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa dan Berbagai Permasalahannya*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 1

² *Ibid*, hlm 2

Barang/Jasa Pemerintah adalah kegiatan pengadaan barang/jasa oleh Kementrian/Lembaga/Perangkat Daerah yang di biayai oleh Anggaran Pendapatan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBN/APBD) yang prosesnya sejak identifikasi kebutuhan, sampai dengan serah terima hasil pekerjaan. Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah mempunyai peran penting dalam pelaksanaan pembangunan nasional untuk peningkatan pelayanan publik dan pengembangan perekonomian nasional dan daerah.

Di Indonesia pengaturan mengenai Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah mengalami beberapa perubahan dan penyempurnaan ketentuan beserta segala aturan pelaksana dan aturan turunannya. Sebelumnya pengadaan barang/jasa di atur dalam Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang mengalami perubahan sebanyak empat kali menjadi Peraturan Presiden Nomor 35 Tahun 2011, Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012, Peraturan Presiden Nomor 172 Tahun 2014, Perpres Nomor 4 Tahun 2015. Kemudian dengan di undangkannya Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah mencabut Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah berikut dengan empat Perpres di atas dinyatakan tidak berlaku lagi.

Peraturan Presiden terbaru Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah berlaku sejak diundangkan tanggal 22 Maret 2018 namun pemberlakuannya secara bertahap yaitu :³

³Khalid Mustafa, *Pemberlakuan Perpres Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/jasa*, <https://www.pengadaan.id/detail-berita/kapan-perpres-162018-tentang-pbj-diberlakukan>, diakses Tanggal 16 Oktober 2018 Pukul 19.05 WIB

1. Untuk pekerjaan yang persiapan dilaksanakan sebelum 1 Juli 2018 tetap berpedoman kepada Perpres Nomor 54 Tahun 2010 dan Perubahannya. Ini berarti semua pengadaan yang dilaksanakan pada tahun 2018 masih tetap menggunakan aturan yang lama.
2. Untuk pekerjaan yang Persiapannya dilaksanakan sejak 1 Juli 2018, maka sudah mengacu kepada Perpres Nomor 16 Tahun 2018 tentang. Ini berarti semua pengadaan Tahun 2019 sudah wajib menggunakan Perpres Nomor 16 Tahun 2018.
3. Kontrak yang telah ditandatangani tetap berlaku dan berpedoman kepada Perpres Nomor 54 Tahun 2010 dan Perubahannya hingga berakhir kontrak.
4. Namun pekerjaan yang akan dilaksanakan secara swakelola, pekerjaan yang dilaksanakan melalui agen pengadaan, perencanaan pengadaan untuk Tahun 2019 dan pengadaan khusus⁴ maka sudah dapat menggunakan Perpres ini sejak diundangkan.

Pedoman pelaksanaan pengadaan barang/jasa Kota Solok secara umum mengacu pada Peraturan Walikota Nomor 4 Tahun 2019 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa yang dibiayai APBD. Dengan hadirnya aturan ini diharapkan pengadaan barang/jasa di Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa dapat terlaksana dengan baik. Perwako Nomor 4 Tahun 2019 tentang Petunjuk

⁴Keadan darurat, pengadaan di luar negeri, pengadaan berdasarkan tariff yang sudah di publikasikan, pengadaan berdasarkan praktik bisnis yang sudah mapan, pengadaan yang sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan, penelitian, tender/seleksi, internasional dan menggunakan anggaran Pinjaman/Hibah Luar Negeri.

Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa yang dibiayai APBD baru di undangkan pada bulan Maret 2019 dan belum dilaksanakan sosialisasi terhadap Perwako terbaru.

Pengadaan barang/jasa termasuk dalam pengelolaan keuangan negara, yang memiliki landasan hukum Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi :

“Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan Undang-Undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk kemakmuran rakyat sebesar-besarnya.”

Sebagai landasan hukum pengelolaan keuangan negara, pada Tanggal 28 April Tahun 2003 telah diundangkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dengan tujuan mewujudkan sistem pengelolaan fiskal yang berkesinambungan (*sustainable*) sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar.

Kemudian pada tanggal 14 Januari Tahun 2004 telah diundangkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Ketentuan yang di atur dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara ini dimaksudkan untuk memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah demikian pula dana yang diperlukan untuk menyelenggarakan kewenangan itu.

Untuk mendukung aktifitas pengadaan barang/jasa di Pemerintahan di bentuklah Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa yang selanjutnya disingkat UKPBJ merupakan unit kerja di Kementrian/Lembaga/Pemerintah Daerah yang menjadi pusat keunggulan pengadaan barang/jasa. UKPBJ merupakan perubahan dari Unit Layanan Pengadaan Barang/Jasa (ULP) perubahan ini terjadi sejak

diundangkannya Perpres Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. UKPBJ memiliki tugas menyelenggarakan dukungan pengadaan barang/jasa pada Kementrian/Lembaga/Pemerintah Daerah. Pengaturan Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa berpedoman pada Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) Nomor 14 Tahun 2018.

Selama pelaksanaan pengadaan barang/jasa Pemerintah melalui Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa pasti timbul permasalahan. Permasalahan tersebut tidak hanya berkenaan di bidang hukum administrasi negara saja tetapi juga di bidang hukum perdata dan di bidang hukum pidana. Khususnya di bidang hukum administrasi permasalahan yang muncul di UKPBJ Kota Solok yaitu belum dilaksanakan sosialisasi terhadap Peraturan Walikota Nomor 4 Tahun 2019 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa yang di Biayai APBD, keterlambatan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) dalam membuat spesifikasi dokumen tender, kemampuan pihak penyedia di lapangan yang tidak sesuai dengan apa yang di tawarkan dalam dokumen tender, kurangnya jumlah sumber daya manusia yang bersertifikasi ahli pengadaan barang/jasa di UKPBJ Kota Solok, dan kurangnya *skill* atau keahlian sumber daya manusia dalam pelaksanaan pengadaan secara Elektronik.

Pengadaan barang/jasa di lingkungan Kementrian/Lembaga/Perangkat Daerah menggunakan anggaran belanja yang bersumber dari APBN/APBD. Pengadaan barang/jasa berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah meliputi pengadaan barang, pekerjaan konstruksi, jasa konsultansi dan jasa lainnya. Yang dilaksanakan dengan cara swakelola dan/atau penyedia. Pelaksanaan pengadaan barang/jasa melalui

swakelola adalah cara memperoleh barang/jasa yang dikerjakan sendiri oleh Kementrian/Lembaga/Perangkat Daerah, Kementrian/Lembaga/Perangkat Daerah lain, organisasi kemasyarakatan atau kelompok masyarakat. Pengadaan barang/jasa melalui penyedia adalah cara memperoleh barang/jasa yang disediakan oleh pelaku usaha berdasarkan kontrak. Pengadaan barang/jasa Pemerintah merupakan kegiatan rutin tahunan di setiap instansi Pemerintah Kota Solok termasuk pada Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa (UKPBJ). Setiap Instansi Pemerintah dalam melaksanakan pengadaan harus memilih barang/jasa yang sesuai dengan kebutuhan dalam rangka meningkatkan kinerja masing-masing instansi. Kegiatan pengadaan barang/jasa harus di pandang sebagai suatu kegiatan yang strategis yang harus dilaksanakan dengan menggunakan strategi yang tepat. Strategi pengadaan adalah suatu usaha terbaik yang dilakukan untuk mencapai tujuan pengadaan dalam mendapatkan barang/jasa yang tepat kualitas, tepat kuantitas, tepat waktu, tepat sumber, dan tepat harga berdasarkan aturan/prosedur, etika, kebijakan, dan prinsip pengadaan.⁵ Sehingga penulis merasa perlu melakukan penelitian terhadap Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah pada Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa di Kota Solok untuk mengetahui pelaksanaannya sudah sesuai atau belum dengan pedoman pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah, alasan pemilihan studi kasus di Kota Solok adalah Kota Solok merupakan salah satu yang Kota berlokasi strategis yang terletak pada persimpangan jalan antar Provinsi dan antar Kabupaten/Kota. Dari arah Selatan jalur lintas dari Provinsi Lampung, Provinsi Sumatera Selatan, dan Provinsi Jambi, Kota Solok merupakan titik persimpangan menuju Kota Padang sebagai

⁵ https://www.academia.edu/9256222/strategi_pengadaan_barang_jasa di akses tanggal 20 Maret 2019 Pukul 12.35 WIB

ibu Kota Provinsi Sumatera Barat yang jaraknya sekitar 64 km. Ke arah Utara Kota Solok akan menuju Kota Bukittinggi yang jaraknya sekitar 71 km. Kota Solok dikenal juga dengan Kota Beras. Oleh karena itu penulis menetapkan judul penulisan ini **“PELAKSANAAN PENGADAAN BARANG/JASA PEMERINTAH PADA UNIT KERJA PENGADAAN BARANG/JASA DI KOTA SOLOK”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang masalah diatas maka dapat dikemukakan permasalahannya sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan pengadaan barang/Jasa Pemerintah pada Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa di Kota Solok ?
2. Apa saja kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa Pemerintah pada Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa di Kota Solok dan bagaimana upaya penyelesaiannya ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian dalam rangka menjawab rumusan masalah yaitu :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pengadaan barang/jasa Pemerintah pada Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa di Kota Solok.
2. Untuk mengetahui hal-hal yang menjadi kendala dalam pengadaan barang/jasa Pemerintah serta mengetahui upaya penyelesaian kendala pada Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa di Kota Solok.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat melatih kemampuan penulis untuk melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskannya dalam bentuk tertulis serta menerapkan ilmu secara teoritis yang penulis terima selama kuliah dan menghubungkannya dengan data yang penulis peroleh dari lapangan.
- b. Penelitian yang diharapkan dapat bermanfaat bagi mahasiswa hukum khususnya mengenai pelaksanaan pengadaan barang dan jasa Pemerintah pada Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa di Kota Solok.
- c. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi pedoman bagi para pihak yang ingin mengetahui dan mendalami tentang pelaksanaan pengadaan barang/jasa Pemerintah pada Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa di Kota Solok.

2. Manfaat praktis

- a. Penulis mengharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada Pemerintah Kota Solok mengenai pelaksanaan pengadaan barang/jasa pada Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa di Kota Solok.

- b. Penulis mengharapkan hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi Pemerintah Kota Solok sebagai bahan masukan dan pertimbangan dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa Pemerintah pada Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa.
- c. Penulis mengharapkan hasil penelitian ini dapat digunakan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota, masyarakat umum, pihak yang bekerja di bidang hukum khususnya di bidang Hukum Administrasi Negara.

E. Metode Penelitian

Penelitian hukum adalah segala aktivitas seseorang untuk menjawab permasalahan hukum yang bersifat akademik dan praktisi, baik yang bersifat asas-asas hukum, norma-norma hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, maupun yang berkenaan dengan kenyataan hukum dalam masyarakat.⁶ Oleh karena itu, metode penelitian yang digunakan harus sesuai dengan objek yang diteliti. Penelitian ini dilakukan di Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa Kota Solok. Untuk memperoleh data yang maksimal dalam penelitian dan penulisan ini sehingga tercapai tujuan yang diharapkan, maka metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Pendekatan Masalah

Metode pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini ialah metode pendekatan yuridis empiris dimaksudkan untuk mengetahui hukum yang tidak tertulis berdasarkan hukum yang berlaku di masyarakat. Yang diteliti pada

⁶ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*. Sinar Grafika, Palu, 2009, hlm. 19

awalnya adalah data sekunder, dilanjutkan dengan penelitian terhadap data primer di lapangan atau terhadap masyarakat.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu mengungkapkan Peraturan Perundang-Undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian.⁷ Demikian juga hukum dalam pelaksanaannya di dalam masyarakat yang berkenaan dengan objek penelitian.

3. Jenis dan Sumber data

Lazimnya didalam penelitian, dibedakan antara data yang diperoleh langsung dari masyarakat dan dari bahan kepustakaan. Jenis data dilihat berdasarkan sumbernya :

a. Data Primer

Data primer (*primary data* atau *basic data*) adalah data yang diperoleh langsung dari sumbernya baik melalui wawancara, observasi maupun laporan kemudian di olah oleh peneliti. Data primer dalam penelitian ini untuk mendapatkan gambaran data berupa fakta dilapangan yang terjadi saat proses pengadaan barang/jasa Pemerintah di Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa Kota Solok.

b. Data Sekunder

Data sekunder (*secondary data*) adalah data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan (*library research*) antara lain mencakup dokumen resmi, buku-buku, hasil penelitian yang berwujud laporan dan

⁷ *Ibid.*, hlm. 105

sebagainya. Data sekunder digolongkan menjadi bahan hukum yang terdiri dari :

1. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat terdiri dari Peraturan Perundang-Undangan yang terkait. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari :⁸

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
5. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
6. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.
7. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Negara.
8. Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang Jasa Pemerintah.

⁸Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia (UI-PRESS), Jakarta, 1984. hlm.52

9. Peraturan Presiden Nomor 35 Tahun 2010 tentang Perubahan Pertama atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
10. Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
11. Peraturan Presiden Nomor 172 Tahun 2014 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010.
12. Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015 tentang Perubahan keempat atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010.
13. Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
14. Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 14 Tahun 2018 tentang Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa.
15. Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 15 Tahun 2018 tentang Pelaku Pengadaan.
16. Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Agen Pengadaan.
17. Peraturan Walikota Solok Nomor 4 Tahun 2019 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa yang di Biayai APBD.

2. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, misalnya Rancangan Undang-Undang (RUU), hasil-hasil penelitian (hukum), hasil karya (ilmiah), dari kalangan hukum dan sebagainya.⁹

3. Bahan hukum tertier

Bahan hukum tertier yaitu petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder. Contohnya yaitu kamus, ensiklopedia, majalah, surat kabar, dan sebagainya.¹⁰

4. Teknik pengumpulan data

Lazimnya didalam penelitian, dikenal paling sedikit ada tiga jenis alat pengumpulan data, yaitu studi dokumen atau bahan pustaka, pengamatan atau observasi, dan wawancara atau *interview*. Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian yang dilakukan dalam penulisan penelitian ini, maka teknik pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini, yaitu :

a. Studi Dokumen

Penelitian hukum senantiasa harus didahului dengan penggunaan studi dokumen atau bahan kepustakaan. Studi dokumen merupakan suatu alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan mempergunakan “*conten analysis*”,¹¹ Data kepustakaan tersebut dapat diperoleh melalui penelitian yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, publikasi ilmiah, jurnal

⁹ *Ibid*, hlm.52

¹⁰ *Ibid*.

¹¹ <http://eprints.umm.ac.id/35192/4/jiptumpp-gdl> diakses tanggal 15 Januari 2019

penelitian. Studi kepustakaan dalam penelitian ini dapat dilakukan di beberapa tempat yaitu Pustaka Pusat Universitas Andalas, Pustaka Fakultas Hukum Universitas Andalas, sumber dan bahan bacaan lainnya.

b. Wawancara

Wawancara merupakan metode pengumpulan data dengan jalan tanya jawab terhadap kedua belah pihak yang dikerjakan dengan sistematis dan berlandaskan kepada tujuan penelitian. Wawancara pada penelitian ini dilakukan secara semi terstruktur dengan menggunakan pedoman wawancara (*guide*) atau daftar pertanyaan, guna menggali sebanyak-banyaknya informasi dari pihak yang dijadikan responden. Dalam penelitian ini, wawancara yang dilakukan kepada Kepala Bagian Pengendalian Administrasi Pembangunan (PAP), Kepala Unit Kegiatan Pengadaan Barang/Jasa Kota Solok, dan Anggota Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa serta Peserta Lelang Barang/Jasa.

5. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Setelah seluruh data berhasil dikumpulkan dan disatukan kemudian dilakukan penyaringan dan pemisahan data sehingga didapatkanlah data yang lebih akurat. Tahap selanjutnya dilakukan editing, yaitu melakukan pendekatan seluruh data yang telah dikumpulkan dan disaring menjadi satu kumpulan data yang benar-benar dapat dijadikan acuan dalam penarikan kesimpulan nantinya.

b. Analisis Data

Berdasarkan data yang telah dikumpulkan baik dari penelitian kepustakaan maupun data lapangan, selanjutnya akan dianalisis dengan pendekatan kualitatif terhadap data primer dan data sekunder. Analisis kualitatif yaitu metode analisis data yang mengelompokkan dan menyeleksi data yang diperoleh dari penelitian lapangan menurut kualitas dan kebenarannya. Analisis itu akan dihubungkan dengan teori yang diperoleh dari studi kepustakaan. Sehingga diharapkan akan memberikan jawaban atas permasalahan dalam penelitian ini.

